

Богуш

БОГУШЕВИЧ АЛЕКСЕЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ

**Договор как способ приватизации государственного имущества в его
гражданско-правовое регулирование на правоприменительном опыте
Республики Татарстан**

Специальность **12.00.03 – Гражданское право;
предпринимательское право;
семейное право; международное
частное право**

Автореферат
на **соискание** ученой степени
кандидата юридических **наук**

Работа выполнена на кафедре гражданского права Татарского института
содействия бизнесу (**ТИСБИ**)

Научный **руководитель:**

доктор юридических наук,
профессор **Фархтдинов Я.Ф.**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук,
профессор Романов **В.И.**

кандидат юридических наук
Адельшин Р.Н.

Ведущая **организация:** Ульяновский Государственный Университет

Защита диссертации состоится 1 июля **2003г.** в 10 час. 00 мин. на **за-**
седании диссертационного совета № **Д.212.081.13** при Казанском **Государ-**
ственном Университете по адресу: 420008, г. **Казань**, ул. Кремлевская,
д. 18, юридический факультет, ауд. **326.**

С диссертацией **можно** ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского Казанского Государственного **Университета.**

Автореферат разослан 2 июня 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических **наук,**
доцент



Каюмова А.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития рыночных отношений в Российской Федерации и ее субъектах проблема **правового** регулирования производственной деятельности остается как никогда актуальной. Возрождение экономической системы привело в начале 90-х годов к развитию процесса приватизации государственного **имущества**, уникального для России, но хорошо известного многим европейским и азиатским государствам.

Переход к рыночным отношениям **связан** как с принятием нового законодательства, в том числе законодательства о приватизации, так и возрождением институтов гражданского права: законодатель вновь обратился к институту частной собственности, ключевому в изменяющейся системе отношений собственности. Иначе говоря, **правовое** регулирование передачи государственного **имущества** осуществляется законодательством различных отраслей права, соотношение которых рассматривается данной работой, среди которых **превалирующее** значение имеет гражданское законодательство.

Именно сегодня происходят процессы становления, совершенствования как гражданского законодательства, так и **законодательства** о приватизации. Однако ни то, ни другое не должны развиваться в отрыве друг от друга. Это объясняется совершенно определенными причинами: во-первых, и гражданское право, и законодательство о приватизации входят в единую систему отечественного права, а, во-вторых, законодательство о приватизации призвано обеспечить становление экономики, где большая масса правоотношений, если не большинство, основывается на принципах гражданского права.

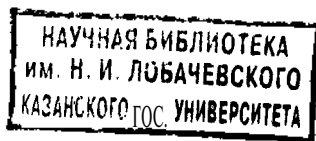
Кроме того, приватизация имеет место во всех субъектах Российской Федерации, в том числе на территории Республики Татарстан, то есть но-

сит характер повсеместного явления, имеющего специфические особенности в том или ином субъекте. Нормы Конституции РФ признают право субъектов РФ принимать собственное законодательство, в том числе регулирующее приватизацию государственного имущества. Именно поэтому невозможно извлечь максимальную пользу от проводимой приватизации в одном регионе, не изучая имеющийся опыт других. В настоящее время идут активные дискуссии по проблеме дальнейшего развития законодательства субъектов Российской Федерации, его взаимоотношения с федеральным. Республика Татарстан - регион с огромным промышленным и научным потенциалом, синтез которых позволил вывести её в лидеры среди субъектов РФ. При этом подавляющую часть производственной базы составляют приватизированные предприятия. При таком положении вещей естественен интерес к рассматриваемому в данной работе процессу приватизации, как способу повышения эффективности экономики.

В этой связи особый интерес представляет законодательство о приватизации Республики Татарстан, а также его соотношение с федеральными нормативно-правовыми актами, регулирующими приватизацию государственного имущества.

Изложенные доводы позволяют сформулировать цель и задачи диссертационного исследования:

Целью данного исследования является правовой анализ проблемы, во-первых, взаимодействия гражданского законодательства и законодательства о приватизации, и, во-вторых, соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации регулирующего передачу государственного имущества в частную собственность.



Исходя из указанной цели, автор ставит следующие задачи:

1. Изучение социально-экономической природы приватизации, рассмотрение её как общественного явления, с применением сравнительного анализа временных рамок, темпов, распространенности перехода имущества из государственной собственности в частную в различных отраслях экономики, в отдельных субъектах (и прежде всего в Республике Татарстан) и Российской Федерации в целом, а также социально экономических последствий такого перехода.

Кроме того, работа содержит обобщенный анализ данных о приватизации, имевшей место в некоторых бывших и нынешних социалистических государствах - Чили, Чехия, Китай, а также некоторых союзных республик - Казахстан, Узбекистан и др

2. Изучение правовой природы приватизации. При этом основное внимание уделяется гражданско-правовым институтам как институтам доминирующей отрасли права в современном российском обществе, а сама проблема сводится к анализу соотношения частного и публичного права и ее проявления в правовом регулировании отношений по передаче государственного имущества.

Автор ставит задачу определить, насколько развиты гражданско-правовые институты, применяемые в процессе приватизации как на территории всей Российской Федерации, так и в пределах одного субъекта - Республики Татарстан, каков порядок осуществления этой деятельности, насколько перспективна она в свете не только социально-экономических, но и правовых отношений республики и федерального центра.

3. Выявление предпосылок взаимодействия гражданского законодательства и законодательства о приватизации путем построения системы нормативно-правовых актов, регулирующих процесс передачи имущества из государственной собственности в частную.

4. Исследование взаимодействия отдельных институтов гражданского права и законодательства о приватизации, в том числе института гражданско-правового договора и договора, заключаемого в процессе приватизации, анализ имеющихся в них противоречий по субъектному составу, объектам, правам и обязанностям сторон.

5. Разработка рекомендаций по совершенствованию законодательства о приватизации, учитывающих взаимосвязи данных отраслей законодательства, в свете проблемы становления и развития рыночных экономических отношений.

Объект и предмет исследования. Как и у всякого правового исследования, объектом изучения являются правовые отношения. Всякое правовое отношение всегда носит социальный характер, так как невозможно вне общества, без той среды, благодаря которому и существует.

В данном случае объектом научного исследования служат общественные отношения, связанные с формированием новых субъектов предпринимательства в процессе изменения не только их организационно-правовой формы, но и формы собственности, т.е. приватизации. Специфика этих отношений заключается в том, что они носят длительный характер, протяженны во времени, а также направлены на передел собственности. Именно поэтому они порождают проблемную ситуацию - конфликт интересов участников приватизации, который, по нашему мнению, должен разрешаться с помощью применения норм права, как это и случилось во всех государствах, избравших путь развития экономики через приватизацию.

Следует отметить, что мы не в состоянии охватить все стороны такого многогранного явления, как приватизации.

В связи с этим предметом изучения данной работы является не сам процесс приватизации, а его основная, на наш взгляд, стадия - заключение договора на передачу имущества, а также его правовое содержание: объекты

договора, права и обязанности участников, заключающих договор, недействительность такого договора.

Методы исследования. Все методы, или способы получения необходимой для написания данной работы информации, можно разделить на несколько основных групп: а) всеобщий диалектико-материалистический метод; б) общие методы; в) частные методы.

а) Данный метод носит универсальный характер, т.к. позволяет увидеть динамику проблем осуществляемой приватизации, найти решение в выяснении особенностей их взаимодействия с окружающей социальной, экономической, и правовой средой.

б) По мнению автора, в данном случае уместно говорить о таких методах исследования, которыми пользуются при изучении любой научной проблемы, а именно: наблюдение, сравнение, измерение. В то же время анализ, синтез, абстрагирование, возвращение от абстрактного к конкретному позволяет выделить из всего объема информации необходимые данные, которые мы используем в написании данной работы.

Наблюдение, измерение первично, без него невозможно получение каких-либо данных. Раскрывая социально-экономическую сущность приватизации, мы используем статистические данные, сводные показатели по проводимой приватизации как на федеральном уровне, так и на уровне Республики Татарстан, занимаемся их сравнительным исследованием.

в) Частные методы. Главная их особенность состоит в том, что они носят узконаправленный характер, вырабатываются и применяются только в одной области научного знания; в нашем случае это методы, используемые в изучении правовых проблем.

В данной работе используются формально-юридический метод, метод толкования норм права, другие методы.

Теоретическая база исследования. Рассмотрение правовых проблем, которые содержит в себе данная диссертация, невозможно без обращения к научным трудам ученых-правоведов, специализирующихся в различных отраслях права, и прежде всего гражданского, хозяйственного, административного.

Исследованием рассматриваемых в настоящей диссертации проблем занимались многие ученые – правоведы. Так, работы Г.Ф. Шершеневича, А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого, В.С. Нерсисянца затрагивают гражданско-правовой аспект поставленной проблемы. Проблемам акционирования государственных предприятий, в том числе при приватизации государственного имущества, посвящены труды Бакшинскаса В.Ю., Буланцева В., Вьюжиной Н.Е. и многих других.

Научная новизна диссертационного исследования. Работа является первым комплексным научным исследованием правового регулирования приватизации государственного имущества на опыте Республики Татарстан.

Автором ставится проблема изучения соотношения нормативно-правовых актов, регулирующих процесс приватизации в РФ и РТ. Так, впервые проводится сравнительный анализ федерального законодательства и законодательства РТ. Это объясняется, в том числе, принятием нового федерального закона о приватизации, а также разработкой проектов республиканских нормативных правовых актов, регулирующих процесс приватизации.

Правовая реформа, без которой невозможно появление правового государства, должна включать в себя построение ясной и простой структуры законодательства, регулирующего, в том числе и приватизацию государственного имущества. Общество постепенно приходит к пониманию не-

обходимости повышения авторитета закона, установления четкой системы прав и обязанностей участников приватизации.

Научная новизна работы заключается в раскрытии содержания договора, заключаемого при приватизации государственного имущества, путем сравнительного анализа норм, содержащихся в Гражданском Кодексе Российской Федерации и нормативно-правовых актах о приватизации.

Кроме того, комплексный анализ проблем правового регулирования приватизации государственного имущества в Республике Татарстан позволяет использовать полученные выводы и предложения для дальнейшей разработки данной темы, совершенствования законодательства, регулирующего приватизацию.

Анализ поставленных проблем позволил **вывести на защиту следующие основные выводы и положения**, отражающие научную новизну диссертационного исследования:

1. **Существует** легальная многоуровневая система нормативно-правовых актов, регулирующих процесс приватизации.

Указанное следует, во-первых, из принятой в континентальной правовой системе (и характерной для государств с федеративным устройством) многоуровневой системой правового регулирования. Во-вторых, указанное следует из специальных оговорок в законах, допускающих существование законодательства о приватизации в субъектах РФ.

2. **Существует** легальное приватизационное законодательство РТ.

Указанное объясняется, в том числе, существованием собственного имущественного хозяйственного, в границах РТ, комплекса, имеющего специфические особенности функционирования. С этой точки зрения каждый субъект РФ имеет собственные особенности функционирования экономики, которые просто невозможно учесть в федеральном законодательстве. Во-вторых, наличием специальных оговорок в федеральном законодатель-

стве (Конституции РФ), допускающих существование не только собственного законодательства, но и заключение специальных договоров, регулирующих процесс приватизации государственного имущества.

В этой связи предложена собственная структура НПА, регулирующих процесс приватизации, обоснованная с точки зрения Конституции, законов).

3.Приватизационный процесс регулируется законодательством, представляющим совокупность взаимодействующих нормативно-правовых актов как публичного, так и частно-правового характера.

Данное утверждение подтверждается выводами из проведенного в работе анализа соотношения указанных норм:

Во-первых, наличием двух типов таких отношений в рамках приватизации - административно-распорядительных (властно-подчиненных) и гражданских, **диспозитивных**;

Во-вторых, отсутствием четких, законодательно установленных критериев деления областей применения норм частного и публичного характера.

В-третьих, наличием схожих по содержанию норм в актах гражданского законодательства (ГК РФ), так и в актах законодательства о приватизации.

4.Отношения по передаче имущества из государственной (или муниципальной собственности) регулируются нормами гражданского законодательства.

Указанное подтверждается выводами из системного анализа нормативно-правовых актов, регулирующих процесс такой передачи.

Во-первых, стороны при этом руководствуются **гражданско-правовыми** принципами (равенства, свободы волеизъявления и пр.);

Во-вторых, требования к порядку проведения такой передачи определены, прежде всего, нормами гражданского законодательства (привожу пример заключения договора на аукционе или конкурсе);

В-третьих, указанное прямо предусмотрено п.4 ст.3 Федерального Закона.

5. Договор, заключаемый сторонами в процессе передачи государственного имущества, представляет собой разновидность гражданско-правового договора, с наличием ряда обременений публично-правового характера.

Во-первых, в каждом случае приватизации (независимо от способа передачи имущества) предусмотрено заключение договора (ст. 32 **ФЗ**, РТ).

Во-вторых, анализ существенных, необходимых и случайных условий заключенного договора указывает на его гражданско-правовой характер и такой его вид, как купля-продажа (например, требования о государственной регистрации перехода права собственности по договору, требование возмездности договора и т.п.).

Аналогично, требования о расторжении договора также подчинено нормам гражданского законодательства (ГК содержит обязательные для участников приватизации условия недействительности оспоримой или ничтожной сделки).

Публично-правовой характер договора предопределен наличием специального субъекта договора купли-продажи со стороны продавца - государства в лице уполномоченных органов, ограничений, действующих в отношении объектов заключаемых договоров, а также дополнительных обязательств покупателя в отношении приобретаемого им государственного имущества. Таковые обязательства признаются теперь публичным сервитутом.

Практическая значимость диссертационного исследования. Положения и выводы, отдельные рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы субъектами приватизации для ускорения заключения договоров на передачу имущества, повышения эффективности способов приватизации, а также исправления ошибок правового характера, допущенных в заключенных договорах на передачу имущества.

Кроме того, некоторые положения диссертационного исследования могут быть использованы в законодательной практике для устранения противоречий между законодательством Российской Федерации и Республики Татарстан, в дальнейших научных исследованиях по актуальным проблемам гражданского законодательства и законодательства о приватизации.

Сравнительный анализ норм законов может быть использован в учебном процессе при изучении соответствующих тем в курсах «Гражданское право», «Предпринимательское право» и других курсах, затрагивающий такой правовой институт, как договор.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации опубликованы в печати и освещены на научных конференциях.

Структура настоящей работы подчинена указанным выше целям и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав и заключения.

Основное содержание работы

Во введении диссертации обосновывается актуальность темы исследования, излагаются цели и задачи исследования, указываются его объекты, теоретическая база и методологическая основа; формулируются основные положения, выносимые на защиту; показана практическая значимость и апробация результатов исследования.

Первая глава **«Законодательство Российской Федерации и Республики Татарстан о приватизации государственного имущества»** включает в себя два параграфа и освещает действующее на территории Республики Татарстан законодательство, регулирующее переход имущества из государственной собственности в частную, рассматривает социально-экономическую сущность приватизации. Основной мыслью, которую автор развивает в **параграфе первом** диссертации, является та, что в результате приватизации происходит прекращение права государственной собст-

венности на то или иное имущество, и возникает право частной собственности на него. Данный раздел работы целиком посвящен изучению приватизации как социального процесса, имеющего важные экономические последствия.

Социально-экономическая сущность приватизации состоит в том, что ее результатом является, в конечном итоге, ограничение монопольного положения республиканских и местных органов государственной власти и управления, как субъектов права собственности. В то же время им отводится роль координирующего органа, основными функциями которого становятся разработка, принятие и организация исполнения законодательства и контроль за соблюдением правил экономического поведения всеми хозяйствующими субъектами. Ещё одним важным направлением государственной деятельности становится решение экономических проблем, в отношении которых рыночный механизм обнаруживает свою несостоятельность или недостаточную эффективность.

В научной литературе существуют различные точки зрения на проблему сущности приватизации, которые исследовались и поддерживаются автором.

Основной социально-экономический смысл приватизации, по мнению Бюн Ги Ен, состоит «в расширении простора хозяйственной инициативы путем передачи частным собственникам права собственности, принадлежащего государству...это обязывает в управлении приватизацией предусматривать не только её экономический эффект, но и социально-политические последствия: повышая экономическую эффективность, обеспечивать социальную справедливость»¹.

Схожую точку зрения высказал Г. Гутман, по мнению которого приватизация должна «определять изменение имущественных отношений не как цель, а как средство социально-экономических преобразований в общест-

¹ Бюн Ги Ен «Управление приватизацией государственных предприятий в России» М 1994

ве, и опираться на российскую специфику этого процесса, которым такие преобразования не заканчиваются, а только **начинаются**»².

В конечном счете автор делает вывод о том, что именно такой подход к приватизации, в результате которой появляется экономически сбалансированная, т.е. саморегулирующаяся система, с минимальным государственным вмешательством в хозяйственную деятельность, представляется наиболее верным.

Данный вывод подтверждается в том числе мировым опытом. Так, в Венгрии и Чехии были приватизированы пенсионные фонды, что укрепило рынок капитала.

В Китае вместо форсированной приватизации руководство страны избрало иную стратегию. В частности, было решено сначала открыть страну для иностранных инвестиций. В результате значительно увеличился объем используемого зарубежного капитала, часть которого была выделена в качестве финансовой поддержки государственным предприятиям. Вторых, в Китае была создана система социального страхования, которая охватила 2/3 работающих по найму. Потерявшим работу в течение двух лет выплачивались 70% местной минимальной заработной платы.

Наконец, в ходе реформ в Китае, была проведена оценка активов и уточнение долгов государственных предприятий. На уровне центра и провинций создаются государственные инвестиционные фонды, обязанные **умножать народную собственность**³.

Диссертантом исследовалась концепция проведения приватизации государственной собственности в Российской Федерации и субъектах, которая предусматривала два этапа ее реализации: чековый (ваучерный) и денежный, обобщены статистические данные. Временные рамки указанных этапов были определены следующим образом: этап чековой приватизации - с

²// «Проблемы теории и практики управления» №5, 1995г.

³ Российская газета от 31.03.95г.

июня 1992 г. по 1 июля 1994 г.; этап денежной приватизации - с 1 июля 1994 г. по настоящее время.

В качестве основного инструмента приватизации на ее первом этапе были использованы приватизационные чеки, выданные всем российским гражданам вне зависимости от пола, возраста, места жительства и характера занятости.

Население России получило 146,064 млн. приватизационных чеков.

Сорок миллионов граждан России стали акционерами созданных в ходе приватизации акционерных обществ или чековых инвестиционных фондов. На чековых аукционах продавались акции 16462 предприятий с совокупным уставным капиталом 1421 млрд. руб., были проданы акции общим номиналом 285 млрд. руб., т.е. около 20%. В первый этап приватизации было вовлечено практически все население России.

Главная цель денежного этапа приватизации, официальное начало которого датировано 1 июля 1994 г., — переход прав собственности на приватизируемое государственное имущество в руки реально ответственных (эффективных) собственников.

В ходе данного этапа приватизации ставилась задача сохранения государственного контроля на отдельных стратегических видах производств, обеспечивающих национальную безопасность государства, проведение реструктуризации предприятий и в целом оптимизация бюджетных расходов на управление государственной собственностью.

Особенностью денежного этапа является его направленность на осуществление перехода от системы бесплатной раздачи собственности к ее реальной продаже в ходе относительно «медленной» приватизации. В интересах привлечения стратегических инвесторов, которые ориентируются на контроль и управление предприятием, предполагалось выставлять на денежные аукционы и инвестиционные конкурсы относительно крупные пакеты акций — не менее 15—25% уставного капитала предприятия.

В ходе приватизации с 1994 года по России было образовано около 31 тыс. открытых акционерных обществ; общее число приватизированных предприятий на 1 января 1998 г. составило 126785 или 58,9% от общего количества государственных предприятий в начале приватизации. Изменение структуры распределения приватизированных предприятий по формам собственности в 1994 - 1997 г.г. представлено в таблице:

	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
Число приватизированных объектов, всего	21905	10152	4997	3353
По формам собственности:				
Муниципальная	11108	6960	3354	1362
Субъектов России	5112	1317	715	340
Федеральная	5685	1875	928	1651

Большая часть предприятий в Республике Татарстан была приватизирована именно в этот период.

Согласно Концепции управления государственным имуществом Республики Татарстан, утвержденной Постановлением Кабинета Министров РТ № 232 от 4 апреля 2000г., в государственной (республиканской и коммунальной) собственности Республики Татарстан (на 01.01.2000 г.) находится имущество 1166 унитарных предприятий (из них 715 - в республиканской), 1963 учреждений (из них 680 - в республиканской), 808 пакетов акций акционерных обществ (из них 661 - в республиканской). Общая стоимость республиканского имущества, переданного в хозяйственное ведение и доверительное управление, составляет более 55 млрд. рублей, в оперативное - 3,8 млрд. рублей.

В результате преобразования государственных предприятий в акционерные общества в Республике Татарстан на 1 января 2000 года общее число приватизированных предприятий составило 1155. В ряде

отраслей приватизация еще не достигла должного уровня. В частности, в агропромышленном комплексе приватизирован 71% предприятий, в строительстве - 85%, в торговле, общепите и бытовом обслуживании - 59 процентов.

Особое внимание автора в данном разделе уделено социально-экономическим последствиям, как позитивным, так и негативным, проведенной приватизации.

Чековый этап приватизации позволил добиться существенного разгосударствления экономики, поскольку большая часть объектов малой приватизации к середине 1994 г. была передана в частные руки (свыше 85 тыс. магазинов, ресторанов, кафе, предприятий службы быта). На базе средних, мелких и крупных государственных предприятий к середине 1994 г. было создано 20 тыс. акционерных обществ. К концу ноября 1994г. было приватизировано 110 тыс. предприятий⁴.

Превращение государственных предприятий в открытые акционерные общества с учетом сложившейся в ходе чековой приватизации структуры акционерного капитала, привело к небывалому повышению роли руководства предприятий, получившего возможность распоряжаться в собственных интересах не принадлежащим ему огромным капиталом. Аналогичные проблемы возникли и в государственном секторе экономики. Снижение возможностей государства как собственника имущества, закрепленного за государственными предприятиями, стала причиной того, что выгодным видом деятельности оказалось выкачивание сосредоточенных в них ресурсов представителями менеджмента и частным сектором. Предполагавшийся при разработке модели чековой приватизации вариант дальнейшего развития ситуации по перераспределению собственности, при котором после быстрого ее разгосударствления начнется не менее быстрый процесс перехода прав собственности в руки эффективных собственников, в период с

⁴ //Российский Экономический журнал. 1998г. №1 «Российская приватизация в шестилетней ретроспективе»

1992 по 1994 г. фактически не наблюдался. Концентрация капитала в интересах «стратегического частного собственника» не происходила. Даже тогда, когда такая концентрация имела место, она, как правило, осуществлялась на базе спекулятивного, а не производственного капитала.

В конечном счете, успех приватизации, ее темпы и качество в значительной мере зависят от эффективности механизма правового регулирования, приобретения гражданами и юридическими лицами объектов приватизации, в связи с чем диссертант в параграфе втором главы первой исследует действующую на территории Республики Татарстан систему законодательства, регулирующего процесс приватизации, проводит сравнительный анализ федеральных и республиканских нормативно-правовых актов.

Данная система является предметом для обсуждения учеными-правоведами, и требует самостоятельного раскрытия автором в данной части диссертационного исследования.

Так, диссертант поддерживает мнение о том, что законодательство о приватизации является комплексным, и во многом оно носит ярко выраженный административно-правовой характер. При той социально-экономической роли, которая отводится законодательству о приватизации, его нельзя отнести к гражданскому законодательству. Скорее, можно говорить о том, что законодательство о приватизации представляет собой раздел хозяйственного права. Данная точка зрения была высказана В.В. Лаптевым и другими учеными на прошедшей в конце 1995 года по инициативе Московской Государственной юридической академии и редакции журнала «Государство и право» межвузовской научной конференции, посвященной проблемам хозяйственного права, и целиком разделяется автором настоящей работы.

Частно - правовой подход не может быть эффективным для решения настоящих экономических проблем не только потому, что он неадекватен реальной экономике XX века, но и потому, что хозяйственная деятельность

всегда нуждалась и с усложнением экономики все более нуждается в специальном правовом регулировании, связанном со специфическими тонкостями этой деятельности, которые не могут получить необходимого правового обеспечения в нормах права общего характера.

Очевидно применение двух различных способов, или приемов регулирования. В той части, где эти отношения свободны, способны к восприятию гражданско-правового метода регулирования, Гражданский Кодекс РФ, Законы, иные нормативно-правовые акты регламентируют их в своих нормах, не выделяя и обособляя их.

Иной метод применяет законодатель, когда, во-первых, появляется необходимость применения норм административно-правового характера, и, во-вторых, когда из-за обширности нормативно-правового материала невозможно урегулировать отношения нормами, изложенными в рамках одного кодекса, нормативного акта. Это - метод отсылки к специальным законодательным актам по отдельным институтам правового регулирования

Второй метод применим к рыночным отношениям, а также отношениям, возникающим в ходе приватизации государственного имущества. С учетом метода необходимо строить систему нормативно-правовых актов.

При определении объема правового регулирования приватизации важно установить оптимальное соотношение между законодательными актами РФ и законодательными актами субъектов РФ, справедливо разделив между ними правовое пространство. При этом необходимо учитывать особенности статуса субъектов, регулируемых общественных отношений, характер функций, выполняемых нормами, особенности их правового содержания, и способы воздействия на общественные отношения.

По мнению автора, законодательство о приватизации строится по единой системе, характерной для всех субъектов Российской Федерации. При этом действует определенная федеральным законодательством иерархия нормативно-правовых актов.

Нормативно-правовую базу, регулирующую приватизацию в Республике Татарстан, помимо действующего федерального законодательства (Гражданский Кодекс РФ, Федеральный закон «Об акционерных обществах»), образуют ряд основных юридических актов, а именно:

1. Конституция Республики Татарстан⁵, которая признает многоукладность экономики, разнообразие форм собственности (ст. 10), допускает государственное регулирование развития экономики республики посредством принятия программ социального и экономического развития (ст. 15), такими, как, например, Государственных программ приватизации.

2. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»⁶ от 15.02.1994 года и Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан по вопросам собственности от 22.06.1993 года, заключенные в развитие Декларации «О государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики». В соответствии с ними Республика Татарстан правомочна принимать собственное законодательство по вопросам приватизации.

3. Закон Республики Татарстан от 5 февраля 1992 г. № 1403-ХII «О приватизации государственного имущества в Республике Татарстан»⁷ (введен в действие Постановлением ВС РТ от 6 февраля 1992 г. № 1441-ХII);

4. Государственные программы приватизации: Государственная программа приватизации государственной и коммунальной собственности Республики Татарстан на 1992 год и перспективу до 1995 года⁸ (утверждена Постановлением Верховного Совета РТ от 10 июля 1992 г. № 1553-ХII); и Государственная программа приватизации государственного имущества

⁵ "Ведомости Верховного Совета Татарстана", 1992, N 9-10, ст. 166

⁶ "Известия Татарстана", NN 30-31, 18.02.94

⁷ "Ведомости Государственного Совета Татарстана", N 6, ст. 148

⁸ "Ведомости Верховного Совета Татарстана", N 6, 1992 г., ст. 96

Республики Татарстан на период до 2000 года⁹ (утверждена Постановлением Госсовета РТ от 15 апреля 1998 г. № 1559), а также другие нормативно-правовые акты (Указы и Постановления), дополняющие и уточняющие порядок приватизации в отдельных отраслях республиканского хозяйства.

5. Особое место в законодательстве Республики Татарстан **занимают** нормативно-правовые акты, регулирующие процесс приватизации в г. Казани. К ним, в первую очередь, могут быть отнесены: Программа приватизации коммунальной собственности г. Казани на 1995 год, утвержденная Решением **Казгорсовета** от 15.06.95 № 23-1, ныне не действующая, а также Программа приватизации коммунальной собственности г. Казани на 1997-1998 годы¹⁰, утвержденная Решением сессии Казанского объединенного Совета народных депутатов №2-5 от 30.10.96г. и Программа приватизации коммунальной собственности г. Казани на 1999 - 2000 годы, утвержденная Решением Казанского Совета народных депутатов от 23.09.99г. № 12-14.

Принятие, вступление в силу и действие указанных Программ обусловлено необходимостью повсеместной передачи не только государственного, но и коммунального имущества в частную собственность и допускается федеральным и республиканским законодательством о приватизации.

Основное содержание вышеназванных нормативно-правовых актов, сводится к определению приватизации как возмездное отчуждение имущества из государственной собственности в частную и исследуется автором в последующих главах диссертации.

Во второй главе работы **«Договор купли - продажи как способ приватизации государственного имущества»** диссертант исследует институт договора, заключаемого в процессе приватизации, проводит сравнительный анализ положений, регулирующих порядок его заключения, исполнения, прекращения, закрепленных как в гражданском законодательстве, так и в законодательстве о приватизации.

⁹ "Ведомости Государственного Совета Татарстана", N 6, ст. 149

¹⁰ "Казанские Ведомости" N 222-223 от 20 ноября 1996 года

Параграф первый посвящен анализу правовой природы такого договора. Основываясь на закреплённом в гражданском законодательстве понятии сделки, договора, а также определенных законодательством о приватизации способах приватизации имущества, автор делает вывод о том, что в ее процессе стороны заключают договор купли-продажи, условия которого регламентируются различными нормативно-правовыми актами, как частно-правовыми (Гражданский Кодекс РФ), так и публично-правовыми, подчас противоречащими друг - другу и требующими детального изучения.

Изучая правовую природу договора купли-продажи, заключаемого в процессе приватизации, диссертант высказывает точку зрения, что он является договором присоединения, для которого характерна определенность условий в стандартных формулярах или типовых формах, а также независимость таких условий от присоединяющейся стороны.

Кроме того, диссертант приходит к выводу о публичности договора купли-продажи, заключаемого в процессе приватизации.

В то же время данный договор не является в чистом виде гражданско-правовым, т.к. содержит в каждом своем элементе - субъектном составе, содержании, объектах - ограничения, установленные законодательством о приватизации.

Определению и правовому исследованию таких ограничений, или особенностей договора, посвящены последующие параграфы главы второй диссертационного исследования. Упрощая исследовательскую работу, диссертант систематизирует научный материал по параграфам, каждый из которых рассматривает один из элементов договора **купли-продажи**: субъектов, их права и обязанности, объекты, а также порядок заключения.

При этом они рассматриваются отдельно в каждом конкретном способе приватизации, определенным действующим республиканским законодательством.

Таких способов несколько: Во-первых, продажа государственного имущества (включая предприятия как имущественный комплекс), в том числе по конкурсу и на аукционе. Во-вторых, продажа акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации. В-третьих, преобразование государственных (республиканских и коммунальных) предприятий в хозяйственные общества, в том числе в открытые акционерные общества, 100 процентов акций которых находится в государственной собственности. В четвертых, выкуп арендованного государственного имущества.

Все основные положения, посвященные вопросу заключения договора, сгруппированы в Главе 28 ГК РФ. Согласно установленным в ст. 432 ГК РФ правилам, договор считается заключенным при соблюдении двух необходимых условий:

- сторонами должно быть достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора;
- достигнутое сторонами соглашение по своей форме должно соответствовать требованиям, предъявляемого к такого рода договорам.

Обязательными условиями договора купли-продажи государственного имущества, в соответствии со ст. 21 Закона РТ о приватизации, являются:

- сведения о продавце имущества и покупателе, наименование объекта приватизации и место его нахождения, состав и стоимость имущества, условия приобретения прав на земельный участок; количество акций открытого акционерного общества; их категория (тип) и стоимость (величина пая в товариществе, доли в обществе); порядок передачи объекта приватизации в собственность покупателя; форма и сроки платежа за приобретенное имущество; обязательства покупателя по его использованию; инвестиционные, социальные или иные условия, в соответствии с которыми ука-

занное имущество было приобретено покупателем; порядок подтверждения покупателем выполнения инвестиционных и социальных условий;

- способы обеспечения инвестиционных и (или) социальных условий, в том числе гарантии их выполнения;

- порядок осуществления покупателем права владения и права пользования указанным имуществом до момента перехода к нему права собственности на такое имущество.

Требования, предъявляемые к форме договора, аналогичны тем, которые приняты в отношении сделок (ст. 158-164 ГК РФ).

Порядок оформления сделки приватизации расписывается в Положении «О порядке оформления, рассмотрения, утверждения и передачи на хранение документов по приватизации государственных предприятий», утвержденном Постановлением Государственного комитета Республики Татарстан по приватизации государственного имущества от 22 сентября 1995 г. №22.

В соответствии с п.3 ст. 21 Закона РТ «О приватизации государственного имущества» право собственности на приватизированное имущество возникает у покупателя в установленном законодательством порядке. Государственная регистрация сделок приватизации осуществляется при наличии у покупателя свидетельства о приватизации.

Выдача такого свидетельства осуществляется в соответствии с Положением «О выдаче свидетельства о регистрации акта приватизации в Государственном реестре актов приватизации государственного имущества Республики Татарстан», утвержденным Постановлением ГКИ РТ от 16.11.1999 г. №314.

В частности, указанное свидетельство выдается Государственным комитетом Республики Татарстан по управлению государственным имуществом хозяйственным обществам (открытым акционерным обществам, обществам с ограниченной ответственностью), созданным в процессе при-

ватизации государственных унитарных предприятий; покупателям (юридическим или физическим лицам) государственного недвижимого имущества (включая предприятия как имущественный комплекс) при продаже его на торгах, при прямой продаже.

Свидетельство выдается покупателю только при выполнении условий, предусмотренных договором купли - продажи, после проведения процедуры регистрации акта приватизации.

Введение государственной регистрации перехода права собственности на имущество, являющееся недвижимым, не противоречит действующему **законодательству**, которое предусматривает государственную регистрацию некоторых видов сделок, в том числе с недвижимым имуществом.

Важно отметить, что в силу п.2 ст. 131 ГК РФ в случаях, предусмотренных законом, наряду с государственной регистрацией могут осуществляться специальная регистрация или учет отдельных видов недвижимого имущества. Регистрация акта приватизации, можно полагать, является таким случаем.

В параграфе втором автор определяет субъектный состав договоров, заключаемых при приватизации государственного имущества. Основываясь на ст.5 Закона Республики Татарстан «О приватизации государственного имущества», автор определяет государственные органы, уполномоченные осуществлять передачу государственного имущества, независимо от способа приватизации:

Во-первых, Государственный комитет Республики Татарстан по управлению государственным имуществом (ГКИ РТ) (ныне **Минземимущество РТ**), занимающегося продажей предприятий, находящихся в республиканской собственности;

Во-вторых, комитеты по управлению коммунальным имуществом городов и районов Республики Татарстан реализующих коммунальную собственность в соответствии с их компетенцией.

Со стороны покупателя могут выступать любые физические или юридические лица, что соответствует принципам свободы волеизъявления участников гражданско-правовых отношений, установленных Гражданским Кодексом Российской Федерации. Он же определяет объем их право- и дееспособности.

Особенность договора купли-продажи, заключаемого при приватизации государственного имущества, заключается также в существовании особого субъекта, характерного еще, пожалуй, лишь для трудовых правоотношений - трудового коллектива, так как Гражданский Кодекс РФ специально таких субъектов не выделяет.

По мнению автора, существование коллективного субъекта на стороне покупателя обусловлено ключевой ролью производителя, которая ему отводится не только на протяжении всего процесса передачи государственного имущества, но и после его завершения. В то время, как законодатель руководствовался самыми благими намерениями, предусматривая обязательную долю, безвозмездно передающуюся членам трудового коллектива, на практике она мгновенно «распылялась», попадая в руки скупщиков и формируя более крупные пакеты акций. Возможным выходом из такой ситуации могло бы стать запрещение какого бы то ни было отчуждения работниками акций в течение длительного периода времени, но с обязательной выплатой денежных сумм.

Параграф третий посвящен исследованию объектов договора купли-продажи, или, собственно, отчуждаемому в процессе приватизации государственного имущества.

В ходе исследования диссертант пришел к выводу об идентичности гражданско-правовых актов и законодательства о приватизации. ГК РФ, точно также, как и Программы приватизации, предусматривает существование трех групп объектов - а) находящихся в свободном обращении (разрешенных к приватизации); б) частично ограниченных в обороте (приватизируе-

МЫХ с учетом мнения отраслевых министерств и ведомств); в) изъятых из оборота (приватизация которых запрещена).

Законодательством определен конечный перечень объектов-предприятий только второй и третьей групп, что позволяет сделать автору вывод о том, что применим гражданско-правовой принцип «разрешено все, что прямо не запрещено», и все прочие предприятия включены в состав первой, разрешенной к приватизации группе объектов.

Одна особенность рассматриваемого договора, а именно необходимость государственной регистрации перехода права собственности на приватизируемые объекты, обусловлена тем, что данные объекты отнесены, в соответствии со ст.131 ГК РФ, к недвижимости. Поэтому в данном случае применим не только Гражданский Кодекс, законодательство о приватизации, но и законы, регулирующие переход права собственности на недвижимое имущество.

Автор делает вывод, что следует различать акт государственной регистрации самого договора, предусмотренного законодательством о приватизации (рассмотренного в параграфе втором настоящей работы), а также акт государственной регистрации перехода права собственности на недвижимое имущество в соответствии с требованиями ГК РФ, и не отождествлять их.

Параграф четвертый посвящен порядку заключения договора купли-продажи при приватизации государственного имущества.

Федеральным Законом, Законом РТ, прямо предусмотрено, что при приватизации государственного имущества между продавцом и покупателем этого имущества заключается договор купли-продажи в соответствии с ГК РФ и другими законами (ст.28, 21 соответственно).

В связи с этим рассмотрение вопроса о заключении договора целесообразно вести в сравнительном анализе норм федерального законодательства

(ГК РФ, иных нормативных правовых актов) и республиканским законодательством.

По правилам, закрепленным в ГК РФ, договор считается заключенным при соблюдении двух необходимых условий: во-первых, сторонами достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора; во-вторых, достигнутое сторонами соглашение по своей форме должно соответствовать требованиям, предъявляемым к такого рода договорам. В диссертации проводится сравнительный анализ норм законов, определяющих существенные условия договора, а также норм посвященных моменту заключения договора. Автор делает вывод, что, в отдельных случаях, такие нормы могут не совпадать, что подтверждается обширной судебной практикой по данному вопросу.

Также, автор обращает внимание на особый порядок государственной регистрации указанных договоров, что объясняется их особым субъектным, а также объектным составом.

Параграф пятый главы второй диссертационного исследования посвящен изучению условиям недействительности сделок, заключаемых в процессе приватизации.

Согласно ст.28 Закона РТ «О приватизации государственного имущества» основанием для признания сделок приватизации государственного имущества недействительными являются:

- а) нарушение положений Закона о приватизации, иных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок приватизации государственного имущества;
- б) приобретение государственного имущества лицом, не имеющим на это права;
- в) использование при приватизации незаконных средств платежа;
- г) наличие сговора между продавцом имущества и покупателем, в том числе о занижении цены такого имущества;

д) **предоставление** покупателю льгот и преимуществ перед другими покупателями, не предусмотренных законодательством;

е) **иное** основание, предусмотренное законодательством.

Следует отметить, что, хотя в данном случае система оснований недействительности, предложенная Законом, отличается от системы оснований, расписанных в **Гражданском Кодексе РФ**, по мнению автора, они имеют схожий характер. Основание недействительности, указанное в пункте «а» Закона, соответствует основанию, указанному в ст. 168 **ГК РФ**, которая признает недействительными сделки, не соответствующие закону или иному **нормативно-правовому акту**, ст. 169 **ПС РФ**; в п. «б» - основаниям в ст. 171- 173, 175, 176 **ГК РФ**; в п. «в» - основанию, указанному в ст. 168 **ГК РФ**; в п. «г» - основаниям в ст. 170, 174, 178, 179 **ПС РФ**; п. «д» - основанию в ст. 162, 165 **ПС Российской Федерации**.

По мнению автора, отличные от содержащихся в **ПС РФ** термины и понятия, которыми оперирует республиканский законодатель, вносит некоторую путаницу в определение условий недействительности договоров приватизации: те основания, которые предусмотрены республиканским Законом, менее конкретны, более пространны в словесном определении, что дает возможность применяющему их лицу использовать одно и то же основание недействительности в совершенно различных случаях расторжения договора приватизации.

Более того, те основания, которые предусмотрены республиканским Законом, могут включать в себя по несколько оснований, расписанных в **ГК РФ**. В судебной практике это приводит к необходимости изучения судами дополнительных материалов, носящих строго индивидуальный характер в каждом конкретном случае, усложняет и удлинняет процедуру рассмотрения дела в суде.

На взгляд диссертанта, целесообразно при признании договора приватизации недействительным указывать помимо оснований, расписанных в

республиканском Законе, основания, содержащиеся в ГК РФ. Это облегчит работу с материалом.

В заключении обобщаются предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства, и указывается на необходимость дальнейшей разработки поставленных проблем.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Правовые проблемы приватизации государственного и муниципального имущества // Сб. научн. статей ТИСБИ. - Казань, 1998. - Вып. 1. - С. 112-116.
2. Законодательство Республики Татарстан о приватизации государственного имущества // Депонировано в ИНОИН РАН, рег. № 55-463. - М., 2000.
3. Социально-экономическая сущность приватизации государственного имущества // Депонировано в ИНИОН РАН, рег. № 55-670. - М., 2000.
4. Гражданско-правовые аспекты недействительности сделок, заключенных в процессе приватизации государственного имущества // Общество, государство, личность: проблемы взаимодействия в условиях рыночной экономики: Материалы IV Межвузовской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. - Казань, 2002. - С. 109-114.
5. Условия недействительности договора купли-продажи, заключаемого в процессе приватизации государственного имущества // Вестник ТИСБИ. - 2003. - № 2. - С. 85-90.

Богуча —